



UNIVERSITÄT
LEIPZIG

Der Breitbandausbau als kommunale Aufgabe

Übersicht der möglichen Projektphasen



KOMKIS Praxis Nr. 10

KOMKIS

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management

Günther, Niklas, M. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Zahlreiche Publikationen zu den Themen kommunale Infrastrukturbeschaffung, nachhaltige Infrastrukturen und Digitalisierung.

Mengs, Christoph, B. Sc., B. Sc., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen. Zahlreiche Publikationen zu den Themen Finanzierung öffentlicher Aufgaben im ländlichen Raum und Digitalisierung.

Erscheinungsjahr 2019

Ansprechperson: Niklas Günther, wissenschaftlicher Mitarbeiter
T +49 341 9733-621 | F +49 341 9733-589 | nguenther@wifa.uni-leipzig.de

SACHSEN



Diese Publikation wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts.

Einleitung

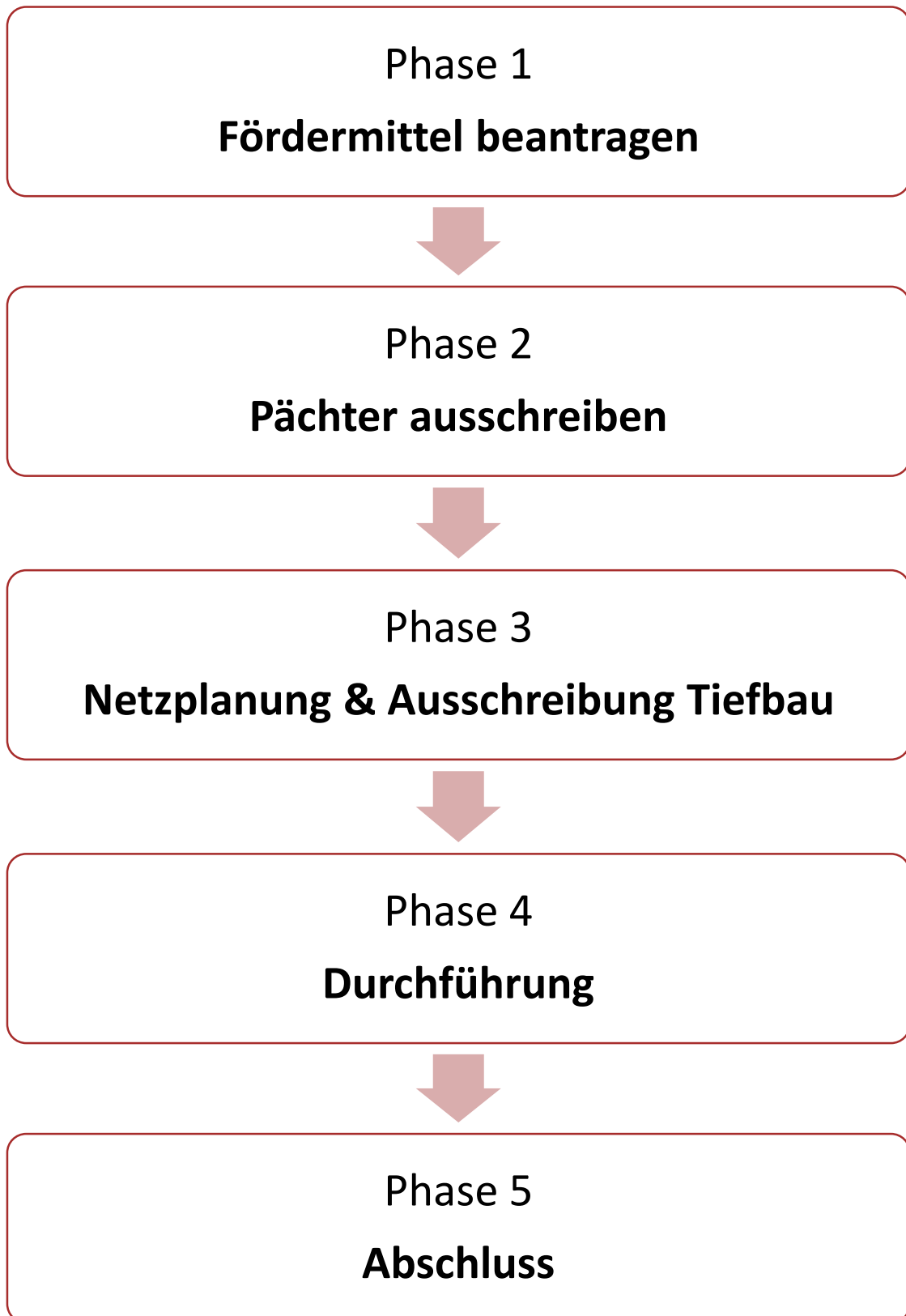
Im Rahmen des Ausbaus der Breitbandversorgung ist zu Projektbeginn die Entscheidung zu treffen, ob dieser als freiwillige kommunale Aufgabe erbracht wird. Die Begründung der Entscheidung kann darin liegen, dass eine flächendeckende Breitbandversorgung der Bevölkerung einen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge bildet. Mit dem kommunalen Realisierungsmodell geht ein unmittelbarer Einfluss auf die Planung und die verbaute Technologie einher. Außerdem wird ein langfristiger Vermögenswert gebildet, der so bilanziert werden kann. Die günstige Refinanzierung über einen Kommunalkredit bildet einen weiteren Vorteil gegenüber der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung.

Alternativ ist die Ausschreibung und vollständige Weitergabe der Bundesfördermittel an einen privaten Anbieter möglich (Wirtschaftlichkeitslückenmodell). In diesem Fall ist das Vorliegen einer Wirtschaftlichkeitslücke zu prüfen. Diese liegt vor, wenn es für einen (privaten) Anbieter bisher nicht möglich war, die Breitbandversorgung der Endkunden mit einem rentablen Geschäftsmodell sicherzustellen. Die Identifikation der Wirtschaftlichkeitslücke ist die Voraussetzung für die Förderung durch Bund und Länder. Außerdem dient die Feststellung der Einschätzung des Marktes. Wo diese vorliegt, ist kein Wettbewerb von leitungsgebundenen Internetanbietern zu erwarten. An dieser Stelle wird jedoch die kommunale Eigenrealisierung des Breitbandnetzausbaus fokussiert.

Die Verlegung passiver Breitbandinfrastruktur wird durch den Bund und ergänzend durch den Freistaat gefördert. Das betrifft Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften. Die Vergabe der Fördermittel erfolgt nach dem sogenannten Windhundverfahren, d.h. die Vergabe wird entsprechend der Reihenfolge des zeitlichen Eingangs der vollständigen Anträge vergeben.

Grundsätzlich beträgt der Fördersatz 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Wenn sich das Projektgebiet um ein Gebiet mit einer geringen Wirtschaftskraft handelt, sind Fördermittelanteile des Bundes in Höhe von bis zu 70 % möglich. Der Freistaat Sachsen stockt diesen Fördersatz auf 100 % auf und übernimmt damit den Eigenanteil.

Diese Handreichung stellt die Phasen eines Breitband-Betreibermodells, bei dem der Netzausbau durch eine kommunale Gebietskörperschaft durchgeführt wird, dar. Nach der tabellarischen Phasenübersicht – zu Beginn einer jeden Phase – wird näher auf die einzelnen Schritte innerhalb der Phasen eingegangen. In den blauen Kästen – zu Ende einer jeden Phase – sind Verweise auf hilfreiche Webseiten bzw. Kontakte von Ansprechpartnern hinterlegt.



Phase 1: Fördermittel beantragen

Fördermittel beantragen	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none">• Ziele definieren• Markterkundungsverfahren• Fördermittelantrag ausfüllen	Vorläufiger Zuwendungsbescheid

In dieser Phase sind grundsätzliche Informationen einzuholen und Entscheidungen zu treffen, die die gesamte Projektdauer beeinflussen. Daher gilt es mit besonderer Sorgfalt zu agieren und sich auf Grundlage der Rahmenbedingungen für die kommunalen Handlungsmöglichkeiten erste Entscheidungen zu treffen.

Ziele definieren

Die Projektidee sollte systematisch ausgebaut und konkretisiert werden, um grundsätzliche Überlegungen und Abwägungen durchzuführen. Dies umfasst u.a. die Fragen, welche Gebiete angeschlossen werden sollen und welche Technik Verwendung findet. Die Schlüsselfrage besteht darin zu klären, welche Rolle die Kommune einnimmt sowie welche Aufgaben, Kosten, Risiken und Verantwortungen sich daraus ableiten. Am Ende muss unter den beteiligten Akteuren ein gleiches Verständnis über die Zielsetzung des Projekts herrschen.

Markterkundungsverfahren

Der Gesetzgeber schreibt für jeglichen Markteingriff, daher auch für das geförderte Betreibermodell, ein Markterkundungsverfahren vor. Das Markterkundungsverfahren dient dazu, einen objektiven Überblick über die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Breitbandversorgung zu erlangen. Begleitend werden alle regional tätigen Anbieter angeschrieben, um eine Mitteilung zu den absehbaren Ausbauplanungen für die ausbaurelevanten Ortslagen zu erhalten. Bei der Markterkundung sollten den Unternehmen möglichst genaue Rahmendaten zum Erschließungsgebiet zur Verfügung gestellt werden (z. B. Zahl der Haushalte, Siedlungsstruktur und -dichte, vorhandene Infrastrukturen, Anzahl und Namen der einzelnen Ortsteile, Übersichtskarten etc.). Die Dokumente müssen auf www.breitbandausschreibungen.de für einen nun verlängerten Zeitraum von acht Wochen hinterlegt werden.

Bedarfserhebung

Mit Hilfe einer Bedarfsanalyse wird die Erwartungshaltung der Bürger abgefragt (Gegenwart und Prognose), das zu versorgende Gebiet eingegrenzt und die Grundlage für weitere Planungen (z.B. für die Machbarkeitsstudie) geschaffen. Insbesondere sind die Fragen zu (i) der aktuellen Versorgungslage, (ii) der gewünschten Breitbandversorgung, (iii) der Zahlungsbereitschaft für die Leistungsbereitstellung und (iv) des Status‘ der Endnutzer (Unternehmen/ Privatperson) inhaltlich relevant.

Fördermittelantrag ausfüllen

Der Fördermittelantrag ist bei der Bewilligungsbehörde schriftlich und online unter dem Online-Portal www.breitbandausschreibungen.de einzureichen. Das BMVI beauftragt die *atene KOM GmbH* als Projektträger mit der Durchführung des Bundesförderprogramms zur Unterstützung des Breitbandausbaus in Deutschland. Das Unternehmen berät Sie auch zur Antragsstellung. Nach den Förderbedingungen des Bundes müssen vorrangig die zwei folgenden Kriterien erfüllt werden:

- a) Es liegt lediglich eine Breitbandverfügbarkeit von unter 30 Mbit/s (downstream) der Haushalte im Ausbaugebiet vor. Der Breitbandatlas bietet eine adressenscharfe Übersicht über die Breitbandverfügbarkeit vor Ort.
- b) Kein anderer Anbieter plant, diese Lücke der regionalen Breitbandverfügbarkeit in den nächsten drei Jahren zu schließen. Der Nachweise über einen geplanten Ausbau erfolgt hier mithilfe der Vorlage eines Projektplans (inklusive Meilensteinplanung) durch den möglichen Anbieter. Dafür sollten die lokalen Netzbetreiber direkt kontaktiert werden und weiterhin das Interesse der Kommune, den Breitbandausbau selbst in die Hand zu nehmen, auf dem genannten Bundesportal verkündet werden.

Grundsätzlich beträgt der Fördersatz des Bundes 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Freistaat Sachsen stockt diesen Fördersatz auf mindestens 90 % auf. Wenn sich das Projektgebiet um ein Gebiet mit einer geringen Wirtschaftskraft handelt, sind 100% als Fördersatz zu beantragen. Sobald ein vorläufiger Förderbescheid vorliegt, ist die Kofinanzierung der Fördermaßnahmen durch dem Freistaat Sachsen zu beantragen. Als Bewilligungsbehörde fungiert hier die Landesdirektion Sachsen. Das Land übernimmt den Eigenanteil, sodass die förderfähigen Breitbandausbauprojekte vollständig durch Fördergelder abgedeckt werden.

Links:

Bundesbreitbandbüro

<https://breitbandbuero.de/>

Breitbandatlas:

<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>

Richtlinie „Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland“ – Bekanntmachung des BMVI vom 03.07.2018:

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/foerderrichtlinie-breitbandausbau.pdf?__blob=publicationFile

Richtlinie Digitale Offensive Sachsen

<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17538-Richtlinie-Digitale-Offensive-Sachsen#x20>

Phase 2: Pächter ausschreiben

Pächter ausschreiben	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none">Ausschreibung des Pächters und Vertragsabschluss	Vertrag mit Pächter

Diese Phase führt zu ersten Entscheidungen, die für die Kommune klare Folgen hat. Es gilt eine Lösung zu finden, wer den Betrieb und Vertrieb der zu schaffenden Leistung durchführt. Spätestens aus dieser Entscheidung können sich erste langfristige Verpflichtungen der Kommune ableiten.

Ausschreibung des Pächters und Vertragsabschluss

Da in der Regel kein spezialisierter kommunaler Eigenbetrieb existiert oder gegründet wird, um das Breitbandnetz zu betreiben, erfolgt üblicherweise eine Ausschreibung des Pächters. Dabei werden Betrieb und der Vertrieb häufig gemeinsam ausgeschrieben, sodass der letztendliche Verkauf von Internet-Telefonie-Verträgen an den Pächter übertragen wird.

Der vorläufige Förderbescheid verpflichtet die Gebietskörperschaft die Vergabebestimmungen des Landshaushaltsrechts bzw. des Bundes zu beachten. Dabei ist ein wettbewerbliches Verfahren gemäß den bundesrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Konkret muss eine diskriminierungsfreie, transparente und rechtsstattliche Ausschreibung und Vergabe stattfinden. Ein externer Berater kann bei der Vorbereitung der Vergabe und bei der Auftragserteilung des Tiefbauunternehmens mitwirken.

Links:

Rechtliche Grundlagen zur Vergabe im Freistaat Sachsen:

<http://www.vergabe.sachsen.de/169.html>

Phase 3: Netzplanung & Ausschreibung Tiefbau

Netzplanung & Ausschreibung Tiefbau	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none">• Zuständigkeiten festlegen• Planungsbüro ausschreiben• Zielvereinbarungen treffen und Meilensteine definieren• Projektbegleitung festlegen (Dokumentation)• Finanzierungskonzept erstellen• Ausschreibung des Tiefbauers	Verträge mit Planungsbüro und Tiefbauer, Projektplanung abgeschlossen

Nachdem grundlegende Entscheidungen in den vorhergehenden Phasen getroffen wurden, ist in dieser Phase die konkrete Vorbereitung der anstehenden Maßnahmen zu planen. Hier müssen die Details zur Durchführung des Vorhabens geplant und zueinander in Verbindung gesetzt werden.

Zuständigkeiten festlegen

Nur die wenigsten Kommunen haben ausgewiesene Verantwortliche im Bereich des Breitbands. Zugleich berührt der Breitbandausbau viele kommunale Handlungsfelder, wie Finanzen, Bau, Soziales, Verwaltung, Bildung. Zielführend ist es, ressortübergreifend zu handeln und ein Projektteam zu bilden, welches alle Kompetenzen bündelt, die sich aus der Projektidee ableiten. Falls möglich, ist es zu empfehlen, Akteure mit prozessrelevantem Wissen und ersten Erfahrungen in diesem Bereich einzubinden. Die eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten und Aufgabenbereichen innerhalb des Projektteams ermöglichen eine klare Zuordnung einzelner Arbeitsschritte. Die Definition solcher Zuständigkeiten ist v.a. dort wichtig, wo sie nicht selbstverständlich sind.

Planungsbüro ausschreiben

Für die Planungsleistungen sollte ein spezialisiertes Planungsbüro für Telekommunikationsnetze beauftragt werden. Das Projektteam muss entscheiden, welche Aufgaben selbst erledigt werden können und welche dem beauftragten Planer übertragen werden. Typische Grundleistungen, die ein Planer übernehmen kann, sind:

- Grundlagenermittlung (Aufgabenstellung, Randbedingungen, Entscheidungshilfen, Ortsbegehung)
- Vorplanung (Zielvorstellungen, Planungskonzept, Kostenschätzung)

Phase 3: Netzplanung & Ausschreibung Tiefbau

- Entwurfsplanung (Entwurf und Erläuterungsbericht, Genehmigungsfähigkeit, Finanzierungsplan, Kostenberechnung, Ablauf- und Zeitplan)
- Genehmigungsplanung (Abstimmung mit Behörden, Mitwirkung Stellungnahmen)
- Ausführungsplanung (zeichnerische Darstellung, Erläuterungen, Berechnungen)
- Vorbereiten der Vergabe (Erstellung Vergabeunterlagen)
- Mitwirken bei der Vergabe (Einholen / Prüfen von Angeboten, Mitwirkung Auftragserteilung)
- Bauüberleitung (Bauüberwachung, Kostenfeststellung, Abnahme / Überwachung)
- Objektbetreuung (Mängelfeststellung und fachliche Bewertung)

Je nach Größe der Gebietskörperschaft und des Projekts sowie je nach in Anspruch genommenen Einzelleistungen (nur Vorplanung oder ganzes Aufgabenpaket) kann sich die Entlohnung des Planers grundsätzlich an den preisgebundenen oder preisfreien Leistungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) orientieren. In der Praxis wird diese Ordnung häufig so verwendet.

Zielvereinbarungen treffen und Meilensteine definieren

In übersichtlicher Form ist das Projekt durch den Planer in seine Hauptbestandteile aufzugliedern und die Abhängigkeit und Beziehungen der wesentlichen Bestandteile (Teilprojekte, grobe Arbeitspakete) zueinander sind darzustellen. Die Grobstruktur dient allen Beteiligten zur besseren Orientierung, v.a. in den nächsten Schritten der Zusammenarbeit.

Neben der Erstellung der Grobstruktur des Projekts sind in dieser Projektphase auch erste Entscheidungspunkte über nachprüfbare Teilergebnisse (Meilensteine) zu beschreiben, in eine zeitliche Reihenfolge zu bringen und mit vorläufigen Terminen zu versehen. Für die Meilensteine ist ein Verantwortlicher zu bestimmen. Da in dieser Projektphase nur eine grobe Vorstellung über den tatsächlichen Ablauf des Ausbauprojektes vorliegen kann, müssen die Meilensteine im Projektverlauf gegebenenfalls noch aktualisiert und verfeinert werden. Zeitpuffer für Verzögerungen sind von Beginn an mit einzubeziehen, sodass zu knapp bemessene Zeitfenster nicht den Erfolg des Ausbaus gefährden.

Phase 3: Netzplanung & Ausschreibung Tiefbau

Projektbegleitung festlegen (Dokumentation)

Eine gute Planung dient auch dazu, die Umsetzung eines Projekts zu überwachen und die Ergebnisse auszuwerten. Als wichtig haben sich vor allem eine gute Dokumentation aller Arbeitsschritte und eine zielführende interne Kommunikation dieser zwischen allen Beteiligten herausgestellt. Die Dokumentation sollte vor allem in größeren Projekten einer klaren Struktur folgen. Sie umfasst regelmäßige Berichte (quartalsweise), in denen die Arbeitspläne (Soll) mit dem tatsächlich Erreichten (Ist) abgeglichen und ausgewertet werden. So können maßgebliche Verzögerungen oder andere Projekt gefährdende Entwicklungen frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Außerdem ist die ordnungsgemäße Dokumentation für den späteren Abruf der Fördermittel unabdinglich! In aller Regel ist ein dynamisches Vorgehen zu betonen, d.h. die relevanten Kennzahlen (z.B. in der Finanzplanung) sollten sukzessive aktualisiert werden.

Finanzierungskonzept erstellen

Hier stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Haushaltslage einen Vorschuss der Zahlungsverpflichtungen ermöglicht. Da die Fördermittel erst nach dem Nachweis der erfolgten Verwendung ausgezahlt werden, müssen die Möglichkeiten der Zwischenfinanzierung geprüft werden. Dafür sind auch die Finanzierungsprogramme von der KfW, Landwirtschaftlicher Rentenbank, Sächsischer Aufbaubank ebenfalls zu überprüfen. Grundsätzlich gilt es sich frühzeitig mit der Kommunalaufsicht ins Benehmen zu setzen

Ausschreibung des Tiefbauers

Normalerweise ist der kommunale Bauhof nicht in der Lage, die Tiefbauleistung zu erbringen. Eine Inhouse-Vergabe kommt somit nicht in Frage. Bei einer Vergabe an Dritte wiederum können entweder nur Teilleistungen oder aber das gesamte Bauprojekt ausgeschrieben werden.

Auch hier sind laut Förderbescheid und je nach Auftragswert des Vorhabens den Vergaberegeln des Landes und des Bundes zu folgen. Der Planer hilft auch hier bei der Erstellung der Vergabeunterlagen, bei dem Einholen und Prüfen von Angeboten sowie bei der Auftragserteilung.

Links:

Meilensteine der Planung des Breitbandausbaus:

<https://breitbandbuero.de/wissenswertes/planung/meilensteine-der-planung-des-breitbandausbaus/>

Durchführung	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none">• Vorfinanzierung• Bauprojekt• Projektcontrolling und Dokumentation pflegen	Fertigstellung des Tiefbaus

Diese Phase ist je nach Besonderheit des Projekts zu untergliedern, insbesondere, wenn Zwischenergebnisse bei Meilensteinen abgenommen werden sollen. Es können ggf. Cluster gebildet werden, um die Fördermittel bereits zum Abschluss dieser Teilprojekte zu erhalten und somit die Finanzierung des Projekts zu erleichtern.

Vorfinanzierung

Die Kommunen müssen Ausbaumaßnahmen teilweise vorfinanzieren, da Zuwendungsempfänger Fördermittel erst dann in Anspruch nehmen können, wenn die Rechnungen für die Leistungen im Rahmen des Breitbandausbaus bezahlt sind. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, mittels vorhandener Haushaltsmittel in Vorleistung zu gehen, ggf. ist aber die Aufnahme von Darlehen erforderlich.

Bauprojekt

Die Gebietskörperschaft gilt grundsätzlich als Bauherr und ist damit verantwortlich für die Durchführung des Bauvorhabens. Dennoch kann die Bauoberleitung, also die Bauüberwachung, die Kostenfeststellung und die Abnahme an den Planer übergeben werden. Falls auch die Überwachung vom Planungsbüro übernommen wird, sind insbesondere für die folgende Aufgabe absprachen zu treffen.

Projektcontrolling und Dokumentation pflegen

Um ein leistungsfähiges Projektcontrolling einführen zu können, muss sich die Projektleitung zunächst überlegen, welche Informationen den Zustand des Projektes so wiedergeben können, dass daraus gültige Schlussfolgerungen gezogen werden können. Die zu erhebenden Projektdaten müssen unbedingt mit geplanten Daten vergleichbar sein. Zusätzlich zu Kontrollobjekten aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich (Termine, Kosten) sind auch inhaltliche Aspekte zu prüfen.

Abschluss	Ergebnis
<ul style="list-style-type: none">▪ Abschlussbericht (inklusive Erfolgskontrolle) erstellen▪ Netzbetreuung▪ Ressourcen zurückführen und Projektorganisation auflösen	Abschlussbericht und Eingang der Fördergelder

Im Mittelpunkt der letzten Phase stehen die Erfolgskontrolle und die Regelung des zukünftigen Controllings während des Bestehens des Pachtvertrages und etwaiger Vorbereitungen für die Zeit nach dem Vertragsende mit dem Pächter.

Abschlussbericht (inklusive Erfolgskontrolle) erstellen

Jedes Projekt ist mit einem Endbericht und einer ausführlichen Bewertung abzuschließen. Zudem fordert das BMVI jährlich in einer Erfolgskontrolle festzustellen, ob das Projektziel erreicht sowie ob Zeit- und Kostenpläne eingehalten wurden. Diese fordert das BMVI jährlich zu Jahresende an. Das Bundesministerium überprüft hauptsächlich, ob die im Rahmen des Förderbescheids definierten Ziele erreicht wurden bzw. ob der derzeitige Umsetzungsstand die entsprechende Zielerreichung vermuten lässt.

Netzbetreuung

In der Regel ist der Lebenszyklus der Breitbandinfrastruktur länger als die Vertragsdauer, die mit dem Pächter geschlossen wurde. Wenn daher nicht bereits in Phase 2 ein Monitoring zur Mängelfeststellung der Infrastruktur vertraglich vereinbart wurde, was zu empfehlen ist, gilt es dies nun zu sichern, damit nach Ende des Pächtervertrags klare Informationen über den Zustand der Infrastruktur vorliegen.

Ansprechpartner:

Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen

<http://www.wifa.uni-leipzig.de/index.php?id=9345>

Tel.: 0341 973 362 3

PSPC GmbH (Infrastrukturberatung)

<http://www.psp-consult.de/kontakt/>

Tel.: 030 315 199 0

Atene KOM (Projektträger des Förderprogramms)

<https://atekom.eu/>

Das **Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (KOMKIS)** stellt eine kostenfreie Informations- und Beratungsplattform für die kommunale Ebene in Sachsen dar. Im Schnittstellenbereich zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik agiert das KOMKIS als kompetenter Informationsgeber, neutraler Vermittler und inhaltlicher Ansprechpartner zu Themen der kommunalen Infrastrukturbeschaffung, -erhaltung und -bewirtschaftung.

Weitere Veröffentlichungsformate abrufbar unter www.uni-leipzig.de/komkis:

KOMKIS Dialog

KOMKIS Position

KOMKIS Praxis

KOMKIS Report



UNIVERSITÄT
LEIPZIG



Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen
am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management